



APRÈS L'AFFAIRE LACTALIS : MIEUX CONTRÔLER, INFORMER ET SANCTIONNER

Commissions des affaires économiques et des affaires sociales

Afin de tirer les conséquences des dysfonctionnements révélés par la mise en distribution de laits infantiles contaminés par la salmonelle dans le cadre de ce que les médias ont qualifié d'« **affaire Lactalis** », les commissions des affaires économiques et des affaires sociales ont **auditionné l'ensemble des représentants de la chaîne de production agro-alimentaire**, des producteurs aux consommateurs, soit 28 personnes au cours de six réunions tenues du 23 janvier au 21 février 2018. L'objectif n'était pas de déterminer les responsabilités mais de mener une **réflexion prospective sur les nécessaires évolutions à apporter aux pratiques, et exceptionnellement aux cadres législatif et réglementaire applicables**.

Les auditions ont mis au jour des **difficultés à trois étapes-clés** : lors de la **réalisation des contrôles** portant sur la qualité sanitaire des produits, lors de la phase d'**information sur la procédure** de retrait-rappel et lors de l'**exécution matérielle** de cette procédure par les acteurs concernés. **Les commissions formulent des propositions d'évolution à ces différents niveaux**, tout en constatant que les dysfonctionnements trouvent leur origine avant tout dans la mise en œuvre du droit applicable.

1. Améliorer l'efficacité des contrôles

La contamination des laits infantiles et leur commercialisation auraient pu être évitées en présence de mécanismes d'autocontrôles ou de contrôles externes plus efficaces.

Le droit en vigueur prévoit que les informations concernant les denrées alimentaires susceptibles d'être préjudiciables à la santé doivent être communiquées sans délai par les propriétaires ou détenteurs de ces produits auprès de l'autorité administrative **mais cette obligation ne porte pas sur les autocontrôles réalisés dans l'environnement de production**. Or, dans le cas de l'usine de Craon, une infection environnementale semble précisément avoir été la cause de l'infection des produits. Il y a donc lieu de prévoir le principe d'une information de l'autorité administrative sur les autocontrôles positifs qui concernent l'environnement de production, lorsqu'ils révèlent, après contre-analyse, une situation présentant un risque pour la santé humaine. Cette information devra inclure les éléments correctifs envisagés ou apportés par le fabricant.

Proposition 1 : Rendre obligatoire l'information de l'autorité administrative sur les autocontrôles positifs réalisés par le fabricant qui concernent des prélèvements dans l'environnement de production, lorsque ceux-ci font apparaître, après contre-analyse, une situation présentant un risque pour la santé humaine, ainsi que sur les éléments correctifs envisagés ou apportés.

En outre, le **dispositif de signalement devrait intervenir plus en amont**, ce qui serait de nature à limiter le risque d'apparition d'une crise sanitaire. Il semble donc pertinent de prévoir un contrôle périodique par l'autorité administrative des informations contenues dans les registres que chaque fabricant doit tenir à la disposition de l'administration en vertu du droit européen. Les procédures internes aux entreprises seraient ainsi fiabilisées. Dans le même esprit, il pourrait être envisagé d'imposer aux laboratoires indépendants chargés de réaliser des autocontrôles de signaler à l'autorité administrative les résultats non conformes à la réglementation applicables au produit, dès lors que ces derniers sont confirmés par une contre-analyse.

***Proposition 2** : Prévoir un contrôle par l'autorité administrative, selon une périodicité à déterminer, des informations figurant dans les registres que doivent tenir les fabricants en application du règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.*

***Proposition 3** : Imposer aux laboratoires indépendants mandatés pour réaliser des analyses pour le compte des producteurs de signaler à l'autorité administrative les résultats non conformes à la réglementation applicable au produit, confirmés par une contre-analyse.*

S'agissant de la répartition des compétences entre autorités administratives, elle est aujourd'hui complexe et peu lisible. En l'espèce, l'usine de Craon connaît des interlocuteurs administratifs différents selon la nature des produits qu'elle fabrique. **Cet enchevêtrement de compétences apparaît préjudiciable à l'efficacité des contrôles** et peut créer des difficultés de communication à l'occasion de la mise en œuvre des procédures de retrait et de rappel des produits. S'il existe d'ores et déjà un protocole de coopération entre la DGCCRF, la DGS et la DGAL datant de 2006, il semble souhaitable d'en clarifier encore les termes, voire d'unifier la responsabilité de l'exercice des contrôles sur un site déterminé de production autour d'un même service ministériel.

***Proposition 4** : Clarifier la répartition des compétences entre les administrations centrales en matière de contrôles et étudier la possibilité d'unifier la responsabilité de l'exercice des contrôles sur un site déterminé de production autour d'un même service ministériel.*

Enfin, **la confiance des consommateurs à l'égard de la sécurité alimentaire des produits qu'ils achètent repose en grande partie sur l'indépendance des inspections** réalisées par l'administration. Or, celles-ci restent peu nombreuses et ne font l'objet que d'une communication limitée qui serait pourtant, si elle était rendue plus systématique, de nature à rassurer les consommateurs puisque les contrôles opérés ne révèlent, dans l'immense majorité des cas, aucune anomalie. En outre, la réduction continue depuis plusieurs années du budget de la DGAL et de celui de la DGCCRF est, de l'avis général, à l'origine de certaines fragilités du dispositif de sécurité sanitaire. Il s'avère donc indispensable d'augmenter les moyens dédiés aux inspections et d'accroître la fréquence des contrôles, tout en valorisant publiquement ces derniers.

***Proposition 5** : Augmenter les moyens dédiés aux inspections et accroître la fréquence des contrôles de la DGCCRF et des contrôles sanitaires de la DGAL.*

***Proposition 6** : Mieux communiquer sur les contrôles réalisés par l'administration afin d'améliorer la confiance des consommateurs dans la sécurité sanitaire des aliments.*

2. Fiabiliser l'information dans le cadre des procédures de retrait et de rappel

Des difficultés majeures dans la circulation de l'information, une fois la contamination mise au jour, ont été révélées.

D'une part, **l'information donnée par le producteur sur les produits infectés par la salmonella agona est intervenue de manière parcellaire**, à l'occasion de plusieurs annonces successives, nuisant ainsi à l'intelligibilité du champ d'application de la procédure de retrait et de rappel. Cette situation semble provenir d'un **défaut d'identification et de traçabilité**

des produits par le fabricant lui-même. De plus, certains distributeurs ont reçu livraison de lots concernés par les mesures de retrait après leur mise en œuvre.

Vos commissions estiment donc nécessaire que les industriels du secteur de l'agroalimentaire se dotent d'outils et de référentiels internes permettant d'assurer la traçabilité effective de leurs produits afin de favoriser notamment une identification rapide des lots à risque.

Proposition 7 : Renforcer la traçabilité des produits afin de favoriser une identification rapide des lots à risque par le fabricant pour éviter une succession de mesures de retrait ou rappel concernant un même produit.

D'autre part, il s'avère que **les moyens mis en œuvre afin de rendre publique la liste des produits concernés par la procédure de rappel ont été partiellement inefficaces**. Plusieurs listes ont coexisté et demeurent disponibles sur Internet, souvent peu ou pas actualisées. Pour une meilleure information des consommateurs, il convient de privilégier la diffusion d'une liste unique et mise à jour de produits faisant l'objet du rappel et d'imposer aux sites institutionnels officiels hébergeant ces listes d'en publier la dernière version actualisée.

Proposition 8 : Faire figurer sur une liste unique l'intégralité des informations relatives aux produits d'alimentation faisant l'objet d'une procédure de rappel, les sites hébergeant cette liste devant en publier la dernière version actualisée.

Enfin, l'utilisation des technologies les plus récentes est indispensable pour informer tous les consommateurs de l'existence d'une procédure de rappel. La communication devrait se diversifier et se matérialiser, notamment par des messages sur les réseaux sociaux, à la télévision ou sur des applications internet spécifiques. Pour renforcer l'efficacité de cette communication de crise, une hiérarchisation des moyens déployés doit toutefois être mise en place pour qu'aux crises les plus graves répondent les moyens de communication les plus efficaces.

Proposition 9 : Diversifier les canaux de communication pour mieux diffuser l'information sur la procédure de rappel.

Proposition 10 : Mettre en place une procédure standardisée d'alerte sanitaire dédiée aux rappels, modulée en fonction de la gravité des risques pesant sur la santé des consommateurs.

3. Rendre plus effective l'exécution matérielle du retrait et du rappel des produits

Des défaillances sont apparues dans l'exécution matérielle des mesures de retrait et de rappel des produits. Elles mettent en cause très directement les processus d'organisation dans les surfaces de vente.

Il conviendrait tout d'abord que les acteurs concernés mettent à jour rapidement le guide des alertes alimentaires - qui n'a pas été révisé depuis 2009 - en y intégrant les meilleures pratiques d'organisation. Au-delà, la qualité de l'organisation et des procédures internes pourrait faire l'objet d'une certification *ad hoc*, à partir d'un référentiel reprenant les spécifications de ce guide ou des spécifications particulières, notamment s'agissant des officines de pharmacie.

Proposition 11 : Mettre à jour le guide de gestion des alertes alimentaires et envisager la mise en place de certifications ad hoc des surfaces de vente.

Des consommateurs ont par ailleurs pu acheter dans certains points de vente, y compris des officines de pharmacie, des produits concernés par la procédure de retrait malgré l'interdiction de vente qui en découle. Dans plusieurs grandes surfaces, des produits retournés par les clients aux distributeurs à la suite de la mesure de rappel ont été remis dans le circuit de vente. Pour **réduire le risque de défaillance humaine**, il convient d'utiliser pleinement les nouvelles technologies. À cet égard, une évolution de la structure du code-barres EAN (*European Article Numbering*) ou de tout autre élément d'identification doit

être envisagée, les spécifications techniques actuelles n'autorisant pas un blocage par lot. Par ailleurs, un scannage obligatoire d'un produit restitué à l'accueil avant toute remise en rayon pourrait être mis en place afin d'éviter sa remise en vente. En outre, un effort de formation des personnels doit être accompli afin de sécuriser les procédures de retrait et de rappel.

Proposition 12 : Bloquer en caisse, grâce à une évolution du code-barres EAN ou de tout autre identifiant, tout produit relevant d'un lot concerné par une procédure de retrait.

Proposition 13 : Instituer une procédure de scannage du produit à l'accueil avant toute remise en rayon pour éviter qu'un produit retourné concerné par la procédure de rappel ne soit remis en vente.

Proposition 14 : Renforcer la formation des personnels de vente et d'accueil aux procédures de retrait et de rappel.

Il s'avère également que, malgré la procédure de retrait, des **sites marchands en ligne ont maintenu les références des produits** faisant l'objet de cette mesure, les laissant ainsi offerts à la vente. Il importe donc que les distributeurs bloquent dès l'ouverture de la procédure la possibilité d'acheter les références concernées en ligne, dans l'attente que l'inventaire des lots dans les surfaces de stockage soit effectué et permette d'écarter ceux qui doivent l'être.

Proposition 15 : En cas de procédure de retrait, imposer le blocage automatique des références concernées sur les sites internet de vente en ligne.

Une fois que le produit a été acheté, l'enjeu est de pouvoir informer le consommateur de sa dangerosité, en l'invitant à restituer le produit : le distributeur doit **parvenir à contacter les consommateurs concernés par le rappel**. À l'occasion des mesures de rappel intervenues en décembre 2017, les établissements bancaires ont été sollicités, sans base juridique adéquate, afin d'identifier les acheteurs des produits concernés grâce à leur carte bancaire. Cette démarche a effectivement permis de contacter des consommateurs et s'est révélée utile à ce titre. Néanmoins, elle met en cause le **secret bancaire**. Il apparaît donc indispensable qu'elle soit encadrée juridiquement et réservée, en tout état de cause, aux cas de risque sanitaire les plus graves.

Proposition 16 : Mieux encadrer juridiquement l'identification des consommateurs par leurs données de cartes bancaires et réserver le recours à cette mesure aux cas de risque sanitaire les plus graves.

4. Rendre les sanctions applicables plus dissuasives

Enfin, des interrogations ont été soulevées quant au **caractère réellement dissuasif des sanctions aujourd'hui applicables** en cas de manquement des acteurs – fabricants et distributeurs – à leurs obligations. À cet égard, une **clarification des sanctions applicables** est souhaitable, **de même qu'un renforcement de leur caractère dissuasif** afin d'inciter les opérateurs à s'acquitter avec constance et sérieux des obligations mises à leur charge.

Proposition 17 : Harmoniser et renforcer les mécanismes de sanction, en prévoyant notamment des sanctions administratives efficaces et en envisageant de proportionner le quantum de la sanction à la valeur marchande ou au volume de produits indûment mis sur le marché ou non retirés des circuits de vente.



Sophie Primas
Présidente de la commission
des affaires économiques
Sénateur des Yvelines



Alain Milon
Président de la commission
des affaires sociales
Sénateur du Vaucluse



<http://www.senat.fr/commission//index.html>

Le présent document et le rapport complet n° 403 (2017-2018) sont disponibles sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-403-notice.html>